



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

**Derecho Público General
Derecho Constitucional**

Curso 2014/2015

NOTAS SOBRE EL 9N EN CATALUÑA: ¿CONSULTA O REFERÉNDUM?

Ángel Orgaz Valle

Dirigido por: Agustín S. de Vega

JUNIO DE 2015

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Antecedentes sobre el “derecho a decidir”.....	6
3. La regulación constitucional del referéndum y la distribución de competencias.....	11
4. Ley 10/2014, de 26 de Septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y posterior “consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña”.....	16
5. Declaración de inconstitucionalidad de la Ley 10/2014 y nulidad del decreto 129/2014 de Cataluña: ¿Consulta o referéndum?	18
6. Último pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a esta cuestión: Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2015.....	23
7. Conclusiones.....	25
8. Bibliografía y referencias	29

***“Mi libertad es el derecho de hacer
lo que las leyes me permiten”.***

Montesquieu (1689-1755)

1. Introducción

A lo largo del pasado año 2014 muchos fueron los conflictos que abrieron las portadas de los principales diarios nacionales. Sin duda, los problemas económicos que acaecen en España acapararon gran parte de la atención mediática del país.

Si bien si tuviéramos que elegir otra gran cuestión que estuvo vigente durante todo el año, esta fue el proceso independentista catalán y la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de ese mismo año. Esa atención al proceso independentista llevado a cabo por el Gobierno de Cataluña podría ascender a un primer nivel de atención mediática si lo focalizamos en la comunidad autónoma catalana.

Prueba de ello es que a finales del año 2014, en el mes de diciembre, el Centro de Estudios de Opinión de Cataluña elaboraba una encuesta sobre el contexto político en Cataluña en la que las relaciones con España preocupaban al 30,7% de la población encuestada y un 36,2% opinaba que Cataluña debía ser un Estado independiente, frente al 21,8% que prefería continuar siendo una comunidad autónoma¹. Ese mismo estudio realizado en enero de 2015 recoge que un 48% de la población encuestada sería contraria a la independencia, mientras que un 44% la apoyarían². Como vemos una población dividida en un tema que no deja indiferente a ningún ciudadano español y menos aún a ningún ciudadano catalán.

Ilustración 1



¹ Encuesta CEO/Generalitat de Catalunya. Ficha técnica 1100 encuestas realizadas en enero de 2015 en Cataluña en <http://ceo.gencat.cat> [consultada el 19 de mayo de 2015].

² Encuesta CEO/Generalitat de Catalunya. Ficha técnica 1100 encuestas realizadas entre el 9 y el 13 de diciembre de 2014 en Cataluña en <http://ceo.gencat.cat> [consultada el 19 de mayo de 2015].

A la espera de la celebración de unas nuevas elecciones al Parlamento de Cataluña, previstas para el 27 de Septiembre tal y como ha anunciado el Presidente de la Generalitat, Artur Mas, muchas son las preguntas que podríamos plantearnos: ¿Qué ha sucedido en Cataluña en los últimos tiempos? ¿Qué ocurrió el 9 de noviembre de 2014? ¿Es posible la independencia de Cataluña? A algunas de estas preguntas trataremos de dar respuesta a lo largo de este trabajo.

El 19 de Septiembre de 2014 el Parlamento de Cataluña aprueba por 106 votos a favor y 28 en contra la Ley 10/2014, de 26 de Septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

En el preámbulo de dicha ley se alude al establecimiento del régimen jurídico y el procedimiento de convocatoria de consultas populares y otros mecanismos de participación como instrumentos dirigidos a conocer la posición u opiniones de la ciudadanía con relación a cualquier aspecto de la vida pública en el ámbito de Cataluña y en el ámbito competencial de la Generalitat y las entidades locales.

Si bien, detrás de este cuerpo legal se encontraba el firme compromiso del Presidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas, de convocar mediante decreto un referéndum sobre el futuro político de la comunidad autónoma.

Pues bien, la Ley 10/2014 se publica en el Diario Oficial de la Generalitat y entra en vigor, por tanto, el día 26 de septiembre de 2015 y solo un día después, el 27 de septiembre de 2014, Artur Mas convoca mediante el decreto 129/2014 lo que denominaría una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Fueron suficientes tan solo dos días desde la convocatoria de referéndum para que el Presidente del Gobierno de la Nación, Mariano Rajoy, tras reunir al Consejo de Ministros de manera extraordinaria, anunciara que el Ejecutivo había formalizado los recursos de inconstitucionalidad, tanto contra la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, denominada coloquialmente “La Ley de Consultas de Cataluña”, como contra el decreto 129/2014, de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, del 9 de noviembre de 2014.

Además dicha decisión tomada por el Gobierno de España fue avalada por el Consejo de Estado, el cual aprobó de manera unánime, a la par que fugaz, los dictámenes que impulsaban al Gobierno a presentar dichos recursos.

Tras la presentación de los recursos por parte del ejecutivo, el Tribunal Constitucional convocó pleno extraordinario el lunes 29 de ese mismo mes para admitirlos a trámite. Lo que supuso la inmediata paralización y suspensión por lo tanto de los preceptos impugnados de la Ley de Consultas y cuantos actos o resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos, así como del decreto de convocatoria de la consulta el 9 de noviembre y sus anexos, al igual que las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ellas.

Todo ello de acuerdo con el artículo 161.2 de la Constitución, el cual establece que el gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas y que dicha impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida.

Si bien el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Así lo estableció el Tribunal Constitucional en sendas providencias, 5829-2014 y 5830-2014, que acordaron los magistrados del Tribunal Constitucional reunidos en el pleno, debido a la importancia y relevancia del asunto planteado, y no en las salas del Tribunal, como suele ocurrir en otras ocasiones.

Tal y como acabamos de apuntar, en el plazo de cinco meses el Tribunal Constitucional debía pronunciarse acerca de ratificar o levantar la suspensión.

Si bien una vez más siendo conscientes de la gravedad del asunto, el Tribunal no solo se pronunciaría acerca de la suspensión, sino que entraría a resolver el fondo de la cuestión declarando, como tendremos oportunidad de analizar con posterioridad, inconstitucional algunos preceptos de la Ley Catalana 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación política, e inconstitucional, y en consecuencia nulo, el decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 120/2014, de 27 de Septiembre, de convocatoria de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Ya en vísperas de ver la luz pública la redacción de estas páginas, el Tribunal Constitucional vuelve a pronunciarse sobre este asunto en la Sentencia dictada el día 11 de junio de 2015. De nuevo, nuestro Tribunal Constitucional vuelve a mostrar la inconstitucionalidad de los hechos acaecidos el día 9 de noviembre y declara por tanto inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat, relativas a la convocatoria a los catalanes y a las catalanas y a las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña.

2. Antecedentes sobre el “derecho a decidir”

Según la Real Academia de la Lengua Española, nacionalismo se define como *“una ideología que atribuye entidad propia y diferenciada a un territorio y a sus ciudadanos y en la que se fundan aspiraciones políticas muy diversas”*³.

El conflicto catalán obedece a esta definición concreta de nacionalismo. Tanto ideologías consideradas de izquierdas como de derechas vienen defendiendo a lo largo de la historia de España que Cataluña es una nación, con entidad propia y diferenciada del resto de España.

Ya en el año 1932, en el periodo de la Segunda República Española, se aprobó el primer Estatuto de Autonomía para Cataluña, el cual le atribuía unas competencias específicas propias, así como una serie de instituciones, a dicho territorio.

Con posterioridad, el 5 de abril de 1938, el Estatuto fue derogado por el régimen franquista, por motivos que son de todos conocidos. No obstante, en los años de vigencia de dicho Estatuto, fueron resueltas varias controversias políticas relativas a la autonomía de Cataluña por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales, de un calado similar al de la llamada “consulta”.

Tras la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, España comienza un periodo de transición hacia la democracia. Comenzará, por tanto, un periodo de elaboración de nuestro texto constitucional que concluye con su aprobación el 31 de octubre de 1978, posterior referéndum el de 6 de diciembre y ulterior sanción el 27 de diciembre del mismo año.

³ *Vid.* Real Academia Española. www.rae.es [consultada el 27 de mayo de 2015].

Durante los meses anteriores y en ese proceso de elaboración de nuestra norma fundamental se configura lo que actualmente conocemos como el mapa autonómico español.

La Constitución Española, en este sentido, opta por establecer un modelo territorial abierto y no solo en cuanto a la existencia de las Comunidades Autónomas, sino también respecto de la distribución de competencias. Lo que ha generado no pocos conflictos territoriales y una participación muy activa del Tribunal Constitucional en la configuración del modelo autonómico.

La Constitución en su artículo 2 reconoce la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Derecho a la autonomía, por lo tanto, que se configura en distintos supuestos, con la correspondiente asunción de competencias por parte de dichos territorios y con la capacidad de darse leyes así mismos.

Desde antes incluso de aprobarse la Constitución, Cataluña se expresó en términos “autonomistas”, insistiendo en su condición de comunidad “histórica” y manifestando su intención de acceder a la autonomía lo más rápidamente posible⁴.

En efecto, Cataluña, País Vasco y Galicia utilizaron la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, que establecía que los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contasen al tiempo de promulgarse esta Constitución con regímenes provisionales de autonomía podrían proceder a alcanzar el techo competencial inmediatamente, en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordasen, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. Por lo que

⁴ El mecanismo ordinario y común de acceso a la autonomía viene previsto en el capítulo 143 y posibilita un nivel de competencias en un primer momento básico (ex. art. 148) y cinco años más tarde una ampliación (ex. art. 149). Solo Andalucía optó por la vía del 151, logrando un “alto” nivel competencial. Si bien la polémica adscripción de Almería al proceso andaluz fue objeto no solo de una ley orgánica “ad hoc” (LO 13/1980 de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica), sino de una avalancha de críticas doctrinales y políticas al mecanismo de dudosa constitucionalidad utilizado. Vid. AGUDO ZAMORA, M. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª Ed, Madrid, Tecnos 2013.

desde el inicio de su andadura como comunidad autónoma, Cataluña ejerció el máximo nivel y el mayor ámbito competencial previsto por nuestra Constitución.

Tal y como alude recientemente Francesc de Carreras, a Cataluña se la reconoció una singularidad como nacionalidad diferenciada. Además, “*se atribuían a la Generalitat amplísimas competencias sobre las más variadas materias y la transferencia de los correspondientes servicios fue muy rápida. Del mismo modo, la lengua catalana fue declarada oficial, junto con el castellano, y su conocimiento y uso se ha extendido enormemente pese a no ser lengua materna de la mayoría de catalanes. Por tanto, se había conseguido constitucionalizar la diferencia, el poder político y la singularidad cultural*”⁵.

Mediante Ley Orgánica 4/1979 se aprueba un nuevo Estatuto catalán que tendrá vigencia hasta el año 2006.

El 20 de marzo de 1980 se celebraron las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña en las que el partido nacionalista de Convergencia y Unión de Cataluña (CiU) resulta ser la fuerza más votada.

Jordi Pujol, líder de dicho partido, formaría Gobierno con el apoyo de Esquerra Republicana de Cataluña, también fuerza nacionalista y partidario de la independencia, cediendo a este la presidencia del Parlamento, con los votos a favor también de los Centristas de Cataluña.

Convergencia y Unión de Cataluña se mantendría al frente de la Generalitat, de una manera u otra, con apoyos de unos u otros partidos, expresando de manera cada vez más evidente la intención separatista del Gobierno catalán.

La mañana del 14 de noviembre de 2003 la sociedad española amanecía con el siguiente titular de prensa: “*Zapatero promete apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento de Cataluña*”⁶. Tras la aprobación de dicho Estatuto en el Parlamento de Cataluña, intensos debates, confrontaciones y tensiones varias en su tramitación

⁵ DE CARRERAS, F. “Adelante, adelante ¿Sin ideas y sin plan?”, en *El País*. Septiembre 2014. En http://elpais.com/elpais/2014/09/10/opinion/1410366831_058476.html [consultada el 12 de mayo de 2015].

⁶ RUSIÑOL, P. y CUÉ, C.E. “Zapatero promete apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento de Cataluña”, en *El País*. Noviembre 2003. En http://elpais.com/diario/2003/11/14/espana/1068764421_850215.html [consultada el 10 de mayo de 2015].

parlamentaria en el Congreso de los Diputados, el 30 de marzo de 2006 el pleno aprobó el proyecto con los votos a favor del PSOE, CiU e ICV y los votos en contra, aunque por razones opuestas, del Partido Popular y de Esquerra Republicana de Cataluña.

Dicho Estatuto llegó a acumular hasta un total de siete recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, Defensor del Pueblo y hasta cinco Comunidades Autónomas). Sin duda, el recurso que más importancia tendría con posterioridad fue el primero de ellos, el del Partido Popular, el cual fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

El 28 de junio de 2010 el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales 14 artículos de dicho Estatuto y determina cómo deben interpretarse otros 27 preceptos. Como decía, la sentencia estuvo marcada por la polémica y la alta dificultad ante la que se encontraba el Tribunal, puesto que el asunto tenía una gran importancia política. Tanto es así que se formularon hasta cuatro votos particulares en dicha sentencia.

La sentencia del Estatuto de Cataluña es, sin duda, un punto clave en el proceso soberanista catalán que se pretendía ya entonces llevar a cabo. El análisis del Estatuto, los recursos de inconstitucionalidad planteados y la sentencia del Tribunal nos detendría en un interesante análisis pormenorizado que podría desviarnos del asunto que estamos tratando por lo que nos detendremos en un aspecto fundamental para el tema que estamos abordando, que no es otro que referido al término “nación” que recogía el Estatuto.

En el preámbulo de dicho estatuto se reconocía de manera textual que *“El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación”*⁷. El Tribunal no declara inconstitucional dicho preámbulo, pero destaca que “carece de eficacia jurídica interpretativa”. Con respecto al término nación determina el Tribunal que de la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la

⁷ Preámbulo inicial de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española⁸.

Esta interpretación que lleva a cabo el Tribunal, junto a la declaración de inconstitucionalidad e interpretaciones del resto de preceptos, lleva a una gran manifestación promovida por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y los partidos que defienden la independencia, para mostrar, una vez más, su apoyo a esta y su rechazo a la sentencia del Tribunal Constitucional.

Tras varios procesos electorales de por medio y con la mirada fijada en el proceso independentista, Artur Mas (CiU), Presidente de la Generalitat, lleva a cabo en diciembre de 2012, un pacto de gobierno con Esquerra Republicana de Cataluña para mantenerse frente al Gobierno de la Generalitat que había alcanzado en 2010. En dicho pacto se firma un acuerdo entre ambos partidos que garantiza que en 2014 se llevará a cabo la consulta independentista al pueblo catalán.

Es entonces el 23 de enero de 2014, cuando el Parlamento catalán, con los votos nuevamente a favor de CiU, Esquerra Republicana de Cataluña, Iniciativa per Catalunya y CUP, aprueban la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Resolución que nuevamente vuelve a ser recurrida al Tribunal Constitucional, en esta ocasión por el Presidente del Gobierno, declarándose inconstitucional y nulo el denominado principio primero de soberanía de dicha Resolución y lleva a cabo una interpretación acorde a la Constitución de las referencias de “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña”, entendiendo en la sentencia que estos principios son adecuados a la Constitución y dan cauce a la interpretación de que el “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los prin-

⁸ STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. FJ 12º.

cipios de “legitimidad democrática”, “pluralismo” y “legalidad”, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el “derecho a decidir”⁹.

Como podemos comprobar, a medida que pasa el tiempo, la tensión que se va generando aumenta considerablemente y todo ello desemboca en la creación de un denominado “Consejo Asesor para la Transición Nacional” que marca las pautas para llevar a cabo la consulta independentista del día 9 de noviembre de 2014.

3. La regulación constitucional del referéndum y la distribución de competencias

La Constitución Española de 1978 determina en su artículo 1 que España se constituye en un Estado social, democrático y de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Es por ello que nuestra norma suprema establecerá a lo largo de su articulado distintos instrumentos que se conformarán como elementos de protección de este carácter social, democrático y de derecho de nuestro Estado.

De modo que el legislador ha ido configurando estas características en nuestro ordenamiento jurídico, a la par que el Tribunal Constitucional ha ido interpretando estos conceptos, como lo hizo en su Sentencia 18/1984, de 7 de Febrero, en cuanto al concepto de “estado social”.

Si nos detenemos en la característica de Estado democrático, debemos apuntar que la democracia se basa, desde su origen más primitivo, en la intervención y la participación del pueblo, del conjunto de ciudadanos de una determinada sociedad, en el gobierno, en los asuntos políticos de un Estado.

Pues bien, es por ello que se establecen mecanismos que faciliten esta participación de los ciudadanos. Tanto es así que nuestra Constitución establece en su artículo 1.2 que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Del mismo modo a lo largo de la carta magna encontramos diversas menciones a facilitar esta participación. Claro ejemplo de ello es lo dispuesto en el artículo 9.2 el

⁹ STC 42/2015, de 25 de Marzo de 2014. FJ 3º.

cual establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Lo que hace, por tanto, nuestra Constitución es establecer un modelo de democracia representativa, tal y como ya habían adoptado otras constituciones del entorno occidental con anterioridad a la redacción de la española. Así lo ha venido recordando el Tribunal Constitucional estableciendo que “nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo estos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales, en los parlamentos autonómicos y en los ayuntamientos”¹⁰.

Aunque el principal elemento de participación política del ciudadano es el sufragio universal, el artículo 23 abre la puerta a otros mecanismos de participación directa del este en los asuntos políticos del Estado, sin necesidad de que medie representante para ello. De modo que se establecerá que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente.

¿Qué mecanismos son por tanto los que se contemplan de democracia directa? Pues bien encontramos por ejemplo la iniciativa legislativa popular o el referéndum.

No está de más señalar que a pesar de denominarse mecanismo de participación directa este nombre no debe llamar a engaño, pues en esos mecanismos también es trascendental la intervención de los representantes. En el caso del referéndum al inicio del mismo para ponerlo en marcha. Por esta razón una denominación más realista de estos institutos sería la de mecanismos de democracia «semidirecta», donde ciertamente el papel del pueblo en la toma directa de ciertas decisiones es mayor, pero no desaparece por ello el protagonismo de los representantes¹¹.

Nos centraremos a continuación, en las modalidades de referéndum en el ordenamiento jurídico español en la actualidad, con especial atención a la del artículo 92.

¹⁰ STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. FJ 2º.

¹¹ AGUDO ZAMORA, M. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013.

El artículo 92 de la Constitución Española, viene a establecer que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

Dicho referéndum debe ser convocado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno previa autorización del Congreso de los Diputados, para asuntos políticos de especial trascendencia por tanto.

En base a lo establecido en el mismo precepto debe ser una ley orgánica la encargada de regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum.

Contamos a su vez con la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, encargada de regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades previstas en la Constitución. En lo que se refiere a esta modalidad, la del artículo 92, la ley establece que será un referéndum consultivo, el cual requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno.

Así mismo prevé que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado.

Esto obedece a lo que la propia Constitución establece también en el artículo 149.1.32 cuando atribuye al Estado como competencia exclusiva la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum».

En este contexto, el reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de “consultas populares” antes de la reforma del Estatuto de Cataluña era, tomando como base el artículo 149.1 de la Constitución Española, en su apartado 32, el siguiente:

- a) Las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia exclusiva sobre las “consultas populares” que no se celebren por vía de referéndum. A este respecto, el Estado no es titular de la competencia.
- b) Sí lo es en cuanto a las consultas populares que se celebren por vía referéndum, en cuyo caso la autorización para tal convocatoria es de su titularidad exclusiva.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña (artículo 122) introdujo la competencia exclusiva de la comunidad “para el establecimiento del régimen jurídico, las

modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria” de consultas populares no referendarias. Pero aun así la doctrina subraya la competencia exclusiva del Estado, básica, respecto del régimen jurídico de la Administración Pública y en cuanto tales consultas se insertan en procedimientos administrativos para su tramitación¹².

Lo que sucede, por tanto, es que el artículo 122 del Estatuto de Cataluña pretende asumir también como exclusiva la competencia para las consultas popular por vía de referéndum. Y es ahí donde la titularidad de la competencia estatal sobre las consultas populares vía referéndum choca frontalmente con el Estatuto de Cataluña.

Esto será debido a los siguientes motivos:

- a) Porque estamos ante una materia objeto de ley orgánica. La reserva del artículo 92.3 de la Constitución Española se extiende a la regulación de las “condiciones y procedimientos” de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.
- b) Porque la regulación básica del referéndum es “desarrollo” de un derecho fundamental (artículo 23 de la Constitución Española), cubierto por ley orgánica por tanto (artículo 81.1 de la Constitución Española).
- c) Porque reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha identificado jurídicamente la necesidad de autorizar la convocatoria de un referéndum (artículo 149.1.32 de la Constitución Española) con el ejercicio de un derecho fundamental (el del artículo 23). Así, “el ejercicio del poder político” que implica convocar al pueblo en referéndum es una manifestación del derecho de participación política (ex. artículo 23 de la Constitución Española). Tal y como recoge el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 5º, de la Sentencia 119/1995¹³.

A tenor de lo anterior cabrá pensar que si la Constitución Española establece como competencia exclusiva del Estado la autorización de referéndum en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, podrá caber la realización de referéndum por parte de las autonomías, más allá de los mencionados en los artículos

¹² BUENO ARMIJO, A. “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, 177, 2008, p. 217.

¹³ También lo ha expresado así el Consejo de Estado en su Dictamen 1119/2008, de 8 de julio.

151 y 152 de la CE, por lo que dejaría la puerta abierta a convocarlos por vía del artículo 92, si se considera decisión política de especial trascendencia.

Ahora bien, todos ellos, cualquiera que fuere su modalidad, como hemos mencionado anteriormente, necesitarán autorización del Congreso de los Diputados. Incluso los locales, ya que si bien los locales quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, no quedan fuera de dicha autorización ya que en base a lo establecido en la disposición adicional única de la presente ley, las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, se regirán de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

Ahora bien, teniendo en cuenta los distintos modelos de referéndum que nuestra legislación recoge y sus requisitos, ha sido la jurisprudencia la que ha ido interpretando el concepto de referéndum.

¿Qué aspecto será relevante a efectos de lo ocurrido en Cataluña el 9 de noviembre de 2014? Pues nos interesará, sobre todo, detenernos en la distinción que realiza el Tribunal Constitucional entre consulta no referendaria, como dice el rótulo de la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que sirvió como base al posterior decreto de convocatoria de la institución del referéndum. Es decir, distinguir entre lo que podría ser una mera consulta popular y la institución del referéndum.

Esto nos interesará sobre todo para poder dilucidar, por tanto, si es necesaria o no la autorización del Estado para llevarlo a cabo, puesto que, tal y como hemos señalado, solo es necesaria la autorización estatal cuando verdaderamente estemos frente a la institución del referéndum.

Asunto este que como veremos será crucial en la sentencias de nuestro Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 2015 que analizaremos con posterioridad y que, ya adelantamos, declararán inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 10/2014 y el Decreto de Convocatoria de Consulta del 9 de Noviembre en Cataluña.

4. Ley 10/2014, de 26 de Septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y posterior consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña

La ley se estructura en cincuenta y seis artículos agrupados en tres títulos: disposiciones de carácter general, consultas populares no referendarias y procesos de participación ciudadana.

En el título segundo se reconoce que la Generalitat podrá llamar a los ciudadanos para que manifiesten su opinión mediante votación sobre una determinada actuación, decisión o política pública de su ámbito competencial. Entendiendo en el artículo 10 que el Presidente de la Generalitat puede convocar una consulta popular no referendaria siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicha ley. Esto es precisamente lo que al Presidente de la Generalitat le sirve como instrumento para la posterior convocatoria de consulta del día 9 de noviembre.

Entre las condiciones que en dicha consulta se deberían llevar a cabo se encuentra la utilización del decreto para su convocatoria y que no se haga en un plazo superior a noventa días, a contar desde la aprobación de la iniciativa institucional o validación de las firmas competentes, si ha sido promovida por iniciativa ciudadana.

Se establece, a su vez, a lo largo de su articulado, cuestiones tales como la manera en que debe efectuarse la consulta, cómo debe formularse la pregunta o qué condiciones debe cumplir el decreto de convocatoria. Es decir, una serie de requisitos que dicha consulta debe reunir, por lo que dichas cuestiones no quedan al margen de la ley y se establece una regulación de todas ellas.

Como consecuencia por tanto de la aprobación y entrada en vigor de esta ley, el Presidente de la Generalitat, Artur Mas, y con tan solo un día de diferencia desde la aprobación de la misma, aprueba el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

En dicho decreto se convoca consulta sobre el futuro político de Cataluña para el día 9 de noviembre de 2014.

En la consulta se formula una primera pregunta y una segunda pregunta sucesiva en los términos siguientes.

A) ¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?

Sí

No

En caso afirmativo:

B) ¿Quiere que sea un Estado independiente?

Sí

No

Además se detalla que únicamente se puede responder a la pregunta de la letra B en caso de haber respondido “Sí” a la pregunta de la letra A.

Entre las características de dicha consulta cabe destacar que son llamadas a participar en esta sobre el futuro político de Cataluña las personas que sean mayores de dieciséis años el día de la votación presencial y se establece en el decreto todo un mecanismo de organización y funcionamiento para la celebración de la ya mencionada consulta.

Como ya hemos puesto de manifiesto dicha ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno de España, al igual que lo fue el posterior decreto de convocatoria de la consulta.

Por tanto, una vez que conocemos los antecedentes a esta cuestión, así como la regulación constitucional de este tipo de referendos en el ordenamiento jurídico español, procederemos a analizar qué preceptos de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, denominada como ya sabemos coloquialmente Ley de Consultas de Cataluña, fueron declarados inconstitucionales y por qué motivos, así como la nulidad del decreto de convocatoria de referéndum del día 9 de noviembre.

5. Declaración de inconstitucionalidad de la Ley 10/2014 y nulidad del decreto 129/2014 de Cataluña: ¿Consulta o referéndum?

El Gobierno de la Nación decidió impugnar ante el Tribunal Constitucional los preceptos 3 a 39, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la ley.

El abogado del Estado alegó en su recurso que se vulnera en dichos preceptos las competencias exclusivas del Estado en materia de regulación y autorización de consultas referendarias así como de la reserva de ley orgánica en materia de referéndum, del mismo modo se alega que se incurre en contradicción con la legislación básica estatal en materia de consultas populares locales.

¿Qué recogen por tanto tales disposiciones? Pues bien, en dichos preceptos se define el concepto de “consulta popular no referendaria” y sus modalidades (art. 3), se determina las formas en que pueden promoverse tales consultas (art. 4) y las personas que pueden ser llamadas a participar en ellas (art. 5), se crea y regula el “Registro de participación en consultas populares no referendarias” (art. 6) y el Registro de consultas populares (art. 7), se establece los efectos de estas (art. 8) y se limita su número máximo anual (art. 9).

Por su parte el capítulo segundo regula la convocatoria de la consulta (arts. 10 a 12), el sistema de garantías (arts. 13 a 20), la campaña previa a la consulta (arts. 21 y 22), las normas de voto (arts. 23 a 28) y las reglas especiales para las consultas sectoriales (art. 29).

El capítulo tercero prevé que este tipo de consultas puedan ser promovidas por personas físicas o jurídicas (art. 30) integradas en una Comisión promotora (art. 31), determina la forma en que debe plantearse la solicitud de iniciativa, su contenido y las causas de inadmisibilidad (art. 32), delimita el ámbito al que puede extenderse la iniciativa (art. 33), aclara que sus firmantes pueden ser personas llamadas a participar en ella (art. 34), exige un número mínimo de firmas de apoyo (art. 35), regula su recogida (art. 36) así como su recuento y validación (art. 37), dispone que el órgano competente debe convocar la consulta si las firmas validadas alcanzasen el número mínimo establecido (art. 38) y define los periodos en que no se pueden promover ni celebrar consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana (art. 39).

Son también objeto de impugnación las disposiciones transitorias primera (sobre comunicación previa al Registro de participación en consultas populares no referendarias) y segunda (sobre nombramiento de los miembros de la Comisión de Control y régimen transitorio aplicable hasta su constitución), así como la disposición final primera (sobre autorización al Gobierno de la Generalitat para el desarrollo

reglamentario de la ley)¹⁴.

El Estado considerará por tanto que en base a estos preceptos dicha ley intenta en realidad “maquillar” lo que no es una mera consulta sin carácter referendario y sí un evidente referéndum, el que, como hemos visto en el epígrafe anterior, la comunidad autónoma carecería de competencia para su convocatoria, en base al artículo 149.1.18 y 32 de la Constitución Española y no se estaría por tanto cumpliendo la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la misma en relación a los artículos 23.1 y 92.3.

Estaríamos, por tanto, ante una invasión de competencias por parte de la comunidad autónoma de Cataluña, ya que es competencia exclusiva del Estado, y ante un incumplimiento de la reserva de ley orgánica que establece la propia Constitución.

Es obvio que la Constitución al referirse en el artículo 149.1.32 a las “consultas populares por vía de referéndum” ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias¹⁵. No son lo mismo y por tanto ambas pueden darse, pero tendrán características diferentes.

Debatimos acerca de ese carácter de referéndum que lo diferencia de la consulta. El núcleo de la cuestión planteada es si las llamadas “consultas no referendarias” son o no referendos. Implícitamente quienes defienden la constitucionalidad de la ley consideran que en el caso de ser referéndum la consulta sería inconstitucional¹⁶.

Este es el conflicto al que nuestro Tribunal Constitucional alude en la Sentencias del día 25 de Febrero de 2015, relativas a la coloquialmente conocida Ley de Consultas y al posterior decreto de convocatoria del 9 de noviembre.

Determina nuestro Tribunal que los referendos serán una manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las meras consultas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y

¹⁴ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 1º.

¹⁵ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 5º.

¹⁶ Francesc de Cerras, “Trampas jurídicas”, en *El País*. Agosto 2014. http://politica.elpais.com/politica/2014/08/22/actualidad/1408735993_053727.html [consultada el 10 de mayo de 2015].

social (art. 9.2 CE y concordantes)¹⁷.

Sobre este asunto ya se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la cual determinaba:

“El referéndum es, por tanto, una especie del género, consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1. Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que este sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria”¹⁸.

“Por el contrario, la circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado”¹⁹.

Define por tanto al referéndum como un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 de la Constitución Española. Determinando que no es por tanto cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo²⁰.

¹⁷ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 5º.

¹⁸ STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2º.

¹⁹ STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3º.

²⁰ STC 119/1995, de 17 de julio de 1995, FJ 3º

La diferencia por tanto también radica en el colectivo que es consultado. Como determina el Tribunal, el referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular», es decir, sería un tipo de consulta popular con especialidades propias, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23²¹.

Para calificar una consulta como referéndum y tiene por tanto las características del mismo, su propia regulación constitucional y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, atenderemos por tanto a la identidad del sujeto consultado (en este caso, tendremos a la población catalana), de manera que siempre que este sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria. En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general.

Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política. La manifestación de su voluntad respecto de determinados asuntos de trascendencia política a través del referéndum solo puede verificarse si media la oportuna autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), autorización que, por lo demás, es inexcusable por necesaria para que la voluntad expresada con la consulta sea efectivamente la del cuerpo electoral, órgano que solo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales²².

Las consultas no referendarias por su parte “recaban la opinión de cualquier colectivo”, sea social, económico, cultural o de otra índole. En definitiva, se participa en ellas “a

²¹ STC 119/1995 DE 17 de julio de 1995.

²² STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.

título individual” y no “como ciudadano”²³.

Con respecto a otro de los rasgos distintivo del referéndum es que “la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral”. Esto obedece a la finalidad de que “el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política” y, así, “considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE”. Por ello, el referéndum debe realizarse “con las garantías propias de un proceso electoral”²⁴.

Del mismo modo también entiende el Tribunal que el denominado registro de participación en consultas populares no referendarias "es materialmente un censo". En definitiva, rasgos que harían de estas consultas generales un auténtico referéndum encubierto.

Por lo que se refiere a las competencias, la sentencia recuerda que la Constitución atribuye al Estado la “competencia exclusiva” para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, tal y como establece el artículo 149.1.32ª, competencia que se extiende también a “su establecimiento y regulación”²⁵.

Como podemos observar una serie de características configuran lo que nuestro ordenamiento jurídico entiende por referéndum, diferenciando dichas características al referéndum de la consulta popular.

Entiende por tanto nuestro Tribunal que las consultas generales que regula dicha ley sí enmascaran un referéndum encubierto porque cumpliría con los rasgos específicos del referéndum que acabamos de poner de manifiesto. No ocurre así con las consultas sectoriales que también regula dicha ley, ya que en estas no se hace un llamamiento a la ciudadanía en general, sino a un colectivo específico, mientras que las generales se hace a un colectivo *sui generis*, pudiéndose imputar a la generalidad de la comunidad política, característica propia del referéndum por tanto.

²³STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 5º

²⁴STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 6º

²⁵ BRUNET. JM. “El TC tumba por unanimidad la ley de consultas”, en *La Vanguardia*. Febrero 2015. En www.lavanguardia.com/politica/20150225/54427618116/tc-tumba-unanimidad-ley-consultas.html [consultada el 21 de mayo de 2015].

Señala el catedrático de Derecho constitucional en la Universidad de Barcelona, Francesc de Carreras, que la estratagema seguida por el Gobierno de la Generalitat fue cambiarle el nombre al referéndum de modo que “si a los referendos los llamamos consultas no referendarias se revuelve el problema. Pero en Derecho suele decirse que el “nombre no hace a la cosa” sino al revés “es la sustancia la que determina el nombre”²⁶.

Por todo ello, la sentencia acaba declarando inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del artículo 3.3 y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que son los que regulan la convocatoria de carácter general por parte de la Generalitat, entendiéndose por tanto que lo que realmente se regulan son referendos.

Del mismo modo interpreta el resto de preceptos a una regulación que se adapte a nuestro sistema constitucional.

En consecuencia a la declaración de inconstitucionalidad de los citados preceptos, se dicta una segunda sentencia que resuelve el recurso de la Abogacía del Estado contra el decreto de convocatoria del 9-N, declarándolo también inconstitucional y nulo. Del mismo modo el Tribunal considera que se “está convocando una consulta referendaria” y, por ello, “incurrir en las mismas infracciones de la Constitución en las que incurrió esta norma”²⁷.

6. Último pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a esta cuestión: Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2015

La más reciente actualidad nos lleva a tener que detenernos en el último pronunciamiento que ha realizado el Tribunal Constitucional en torno a esta cuestión.

Sentencia que pronunció nuestro Tribunal el pasado día 11 de junio, cuyo fallo fue emitido por unanimidad nuevamente y que aún se encuentra pendiente de publicación en el Boletín Oficial del Estado.

²⁶ DE CARRERAS, F. “Trampas Jurídicas”, en *El País*. Agosto 2014. En http://politica.elpais.com/politica/2014/08/22/actualidad/1408735993_053727.html [consultada el 19 de mayo de 2015].

²⁷ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015, FJ 3º.

El Tribunal Constitucional ha declarado en este nuevo pronunciamiento, inconstitucionales todos los actos que se llevaron a cabo el día 9 de noviembre y los días posteriores.

En dicha sentencia, entiende nuestro Tribunal Constitucional que, en esta ocasión, no se trata de abordar cuestiones meramente formales, como si abordaba en las sentencias que hemos analizado con anterioridad en las que declaraba la inconstitucional de algunos preceptos de la Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación política e inconstitucional y por consecuencia nulo el decreto 129/2014 de Cataluña, de convocatoria del 9N.

En esta ocasión, se trata por tanto de una cuestión material, alejándose de juzgar nuevamente el decreto de convocatoria de la consulta y centrándose en las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno de la Generalitat vinculadas con la celebración de la consulta.

Para ello, entiende el Tribunal Constitucional que se puede obviar el carácter referendario o no de dicha consulta, asunto sobre el que ya se pronunció el Tribunal, destacando que “una comunidad autónoma no puede convocar, ni realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente que auspicien la convocatoria de una consulta popular, aun no referendaria, que desborde el ámbito de las competencias propias, o que incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”²⁸.

El ámbito de competencia viene meridianamente establecido en el artículo 122 del Estatuto de Autonomía, que determina que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”²⁹.

²⁸ STC de 11 de junio de 2015. FJ 4º.

²⁹ Artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Además, señala el Tribunal que “de la STC 31/2015 se desprende que los mismos límites competenciales rigen para la convocatoria autonómica de cualesquiera consultas populares, ya sean referendarias o no”³⁰.

Entiende por tanto el Tribunal que las preguntas y el contenido sobre el que versa la consulta sí exceden de forma clara las competencias de la propia comunidad autónoma. Determinando que en estos casos “cuando se trata de una consulta que incide sobre cuestiones fundamentales de esa trascendencia [...], proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político”³¹.

Por lo que independientemente del carácter referendario o no de la consulta, serán inconstitucionales dichas actuaciones “por no corresponder a la comunidad autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional”³².

7. Conclusiones

Una vez llegados a este punto debemos finalmente destacar algunas de las conclusiones que podemos extraer tras las distintas anotaciones llevadas a cabo sobre el estudio del proceso independentista y su representación en la consulta realizada el 9 de noviembre en Cataluña.

Primera: Como hemos venido planteando a lo largo de este trabajo, estamos ante un conflicto de autodeterminación y soberanía. Pues bien, nuestra Constitución no recoge ningún derecho de autodeterminación de las Comunidades Autónomas que integran la Nación española.

³⁰ STC de 11 de junio de 2015. FJ 3º.

³¹ STC de 11 de junio de 2015. FJ 3º.

³² STC de 11 de junio de 2015. Fallo.

En su artículo 2 establece, además, la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Del mismo modo, tal y como establece la Constitución Española, la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Por lo que los asuntos que a esta afecten deben ser decididos por la totalidad del pueblo español, ya que, como acabamos de determinar, es en estos donde reside la soberanía nacional.

Segunda: A pesar de lo anterior, han sido muchas las acciones por parte de las instituciones de Cataluña encaminadas a un único objetivo: conseguir la independencia de Cataluña. En este objetivo se ha centrado de manera fundamental las actuaciones del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña en los últimos años.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica 6/2006 de Reforma del Estatuto de Cataluña, hasta la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña; llevando dicho proceso independentista a la aprobación de la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y el posterior decreto 129/2014, de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña del 9 de noviembre de 2014.

Tercera: Todas estas acciones que han centrado la actividad de las instituciones de Cataluña durante estos años han tenido como consecuencia pronunciamientos unánimes por parte de nuestro Tribunal Constitucional en los que han reiterado que con nuestro marco constitucional actual no se puede declarar de manera unilateral la independencia de un territorio del resto de España ni el llamado “derecho a decidir”.

Así pues, se puede llevar a cabo un referéndum para preguntar sobre una cuestión que afecta a la soberanía nacional. Sin embargo, la competencia de convocatoria de dicho referéndum la tendrá el Estado, al igual que la reserva de ley orgánica, en cualquiera de sus modalidades.

Por lo que el Estado podría convocar un referéndum a la población del Estado español, en base al artículo 92 de la Constitución, para decisiones políticas de especial transcendencia. En dicho referéndum se podrá conocer y consultar, la opinión de todos

los ciudadanos. Pero este referéndum debe ser convocado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados. Además deberá ser convocado mediante ley orgánica por tanto.

Cuarta: Las Comunidades Autónomas pueden tener competencias en materia de consultas populares, pero la doctrina subraya la competencia exclusiva del Estado, básica, respecto del régimen jurídico de la Administración Pública y en tanto tales consultas se insertan en procedimientos administrativos para su tramitación. Los referendos, tal y como ha venido estableciendo nuestro Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, como en la STC 103/2008 de 11 de septiembre de 2008, tienen unas notas características diferenciadoras de las meras consultas populares. Notas características que sí se dan por tanto a juicio del Tribunal Constitucional en la consulta del 9 de noviembre.

Quinta: Por tanto, con el marco legal y constitucional actual los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional no dan lugar a equívocos: Cataluña no puede celebrar un referéndum unilateral para decidir acerca de su independencia y si lo hace carecerá de validez desde un punto de vista jurídico. De no haber sido un referéndum y sí una consulta popular no referendaria, con las notas características de esta última, serán inconstitucionales dichas actuaciones, si dicha consulta excede del ámbito de competencia de la mencionada comunidad autónoma, y esto ocurre si versa sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional, como será por tanto el caso de la soberanía nacional.

Sexta: En consecuencia debemos mantener que este problema jurídicamente, ya está agotado. Un problema que sin duda es necesario resolver mediante una solución política y a través del necesario diálogo entre el Gobierno de España y la Generalitat de Cataluña.

Aun así hemos de ser conscientes de que la Constitución es un instrumento normativo rígido, pero que admite cambios. Modificaciones que la propia Constitución establece en su título décimo y que solo siguiendo estos mecanismos prefijados podríamos cambiar el marco legal y también, si se diera la ocasión y todos los requisitos establecidos en la Constitución, podríamos cambiar de igual manera la configuración

del mapa autonómico. En este sentido sí cabría además la celebración de un referéndum vinculante y sería entonces cuando podríamos hablar de otro tipo de escenarios.

La Constitución es norma jurídica, pero también es un proyecto político de futuro que el pueblo soberano se otorga en el ejercicio de su poder constituyente. Es éste, y sólo a través de éste, mediante el que es posible la reforma constitucional, que hipotéticamente podría habilitar otras fórmulas o instituciones de participación política.

8. Bibliografía y referencias

Referencias pertenecientes a obras doctrinales y artículos

- AGUDO ZAMORA. M. *Manual de Derecho Constitucional*. 2ª Ed. Madrid. Tecnos. 2013.
- ÁLVAREZ CONDE, E. *Derecho Constitucional*. 3ª Ed. Madrid. Tecnos. 2014.
- BUENO ARMIJO, A. “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial” en *Revista de Administración Pública*, 2008.
- BRUNET. JM. “El TC tumba por unanimidad la ley de consultas” en *La Vanguardia*. Febrero 2015. En www.lavanguardia.com/politica/20150225/54427618116/tc-tumba-unanimidad-ley-consultas.html
- DE CARRERAS, F. “Trampas Jurídicas” en *El País*. Agosto 2014. En http://politica.elpais.com/politica/2014/08/22/actualidad/1408735993_053727.html
- DE CARRERAS, F. “Adelante, adelante ¿Sin ideas y sin plan?” en *El País*. Septiembre 2014. En http://elpais.com/elpais/2014/09/10/opinion/1410366831_058476.html
- DE CARRERAS, F. “¿Puede celebrarse un referéndum en Cataluña?” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, 2014.
- RUSIÑOL, P. y CUÉ, C.E. “Zapatero promete apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento de Cataluña”, en *El País*. Noviembre 2003. En http://elpais.com/diario/2003/11/14/espana/1068764421_850215.html
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J, “La ofensiva soberanista catalana ante el Tribunal Constitucional”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, 2014.
- TORNOS MAS, J. “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, 2014.

Referencias legislativas

- Decreto 129/2014, de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, del 9 de noviembre de 2014.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, es una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña el 19 de septiembre de 2014.
- *Ley Orgánica* 2/1980 de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de *referéndum*.
- *Ley Orgánica* Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Referencias jurisprudenciales

- Providencias 29 de Septiembre 2014 del Tribunal Constitucional N° de asunto: 5829-2014 y 5830-2014.
- Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5829-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
- Sentencia 32/2015, de 25 de febrero de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 5830-2014. Formulada el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, así como de sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.
- Sentencia 119/1995, de 17 de julio de 1995, en relación al Recurso de Amparo, núm. 773/1993.

- Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 5707-2008. Interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la comunidad autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.
- Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.
- Sentencia 31/2010 de 28 de junio de 2010. Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación a diversos preceptos de la LO 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Otras referencias

- Encuesta CEO/Generalitat de Cataluña. Ficha técnica 1100 encuestas realizadas entre el 9 y el 13 de diciembre de 2014 en Cataluña.
- Encuesta CEO/Generalitat de Cataluña. Ficha técnica 1100 encuestas realizadas en Enero de 2015 en Cataluña.